



**Universidad del Salvador**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Doctorado en Relaciones Internacionales**

**Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales**

**“La diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la  
Nación: desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016”**

**Una herramienta estratégica en la inserción internacional  
para el Poder Ejecutivo**

**Autor: Lic. Gonzalo Ignacio Martín Salimena**

**Director de Tesis: Dr. Prof. Mariano Bartolomé**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Septiembre 2017**

## **II. Resumen**

Estamos viviendo en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Las comunicaciones entre los Estados alcanzan altos grados de sofisticación, y tienen lugar hoy a través de múltiples canales, lo que plantea una mayor democratización y transparencia del sistema político. Como resultado, la política exterior ya no es incumbencia estricta del Poder Ejecutivo -por más que sea este el que planifica y ejecuta la diplomacia internacional-, sino que intervienen otros actores estatales que intentan participar en el proceso de construcción de la política exterior, sin llegar a ser antagónicos al Ejecutivo.

En este contexto, la diplomacia parlamentaria aparece recientemente en la vida política de los Estados como una actuación por parte del Parlamento destinada a fomentar el diálogo constructivo (que en determinadas circunstancias podría ser informal) en materia de política exterior. Aunque no deja de ser una herramienta útil del Poder Legislativo, la diplomacia parlamentaria -por medio de una metodología alternativa a la que plantea el Ejecutivo- permite abordar temas sensibles y allanar el camino a una negociación posterior que pueda realizar la diplomacia tradicional.

En síntesis, considerada en los términos expuestos, la diplomacia parlamentaria argentina puede constituirse en un instrumento útil para complementar los intereses del Estado y defender los principios democráticos de la pluralidad, en un mundo cada vez más diverso, antagónico y donde se hace necesario el diálogo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas.

**Palabras clave: DIPLOMACIA PARLAMENTARIA – PODER EJECUTIVO – POLÍTICA EXTERIOR - DEMOCRATIZACIÓN – PLURALIDAD.**

### **III. Prólogo**

**A mi madre, a mi abuela y a mi amigo Carlos por inculcarme el valor  
de la educación.**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

<b>1) Índice</b>	
<b>II. Resumen</b>	<b>2</b>
<b>III. Prólogo</b>	<b>3</b>
<b>2) Introducción</b>	<b>8</b>
<b>2.2) Pregunta problema</b>	<b>10</b>
2.2.1) Objetivos	10
2.2.2) Objetivos Generales	10
2.2.3) Objetivos específicos	10
2.3) No hay hipótesis de trabajo	11
2.4) Supuestos teóricos	11
<b>2.5) Estado del arte</b>	<b>12</b>
2.5.1) Evolución del concepto de diplomacia parlamentaria	12
2.5.2) Diplomacia parlamentaria de Malvinas	12
<b>2.6) Marco teórico conceptual</b>	<b>14</b>
2.6.1) Definición conceptual y formas de diplomacia parlamentaria	14
2.6.2) Formas de diplomacia parlamentaria	23
<b>2.7) Metodología</b>	<b>29</b>
2.7.1) Estrategia metodológica y diseño de investigación	30
2.7.2) Plan de trabajo	33
<b>3) CAPÍTULO I – LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO</b>	<b>35</b>
<b>3.1) Introducción al capítulo I</b>	<b>36</b>

3.1.1) Una definición de presidencialismo desde la perspectiva de los maestros de la ciencia política.....	36
3.1.2) La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el régimen presidencialista: el caso argentino.....	42
3.1.3) El Poder Ejecutivo y la política exterior en el sistema presidencial: el surgimiento de la diplomacia parlamentaria .....	52
<b>3.2) Formas de diplomacia parlamentaria en el Senado de la Nación .....</b>	<b>72</b>
3.2.1) Foros parlamentarios formales.....	72
3.2.2) La Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) .....	72
3.2.3) El EUROLAT y el PARLATINO.....	75
3.2.4) Los grupos de amistad (GPA).....	75
3.2.5) Las actividades de los Presidentes de Cámara.....	76
3.2.6) La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado .....	77
3.2.7) La Dirección General de diplomacia parlamentaria del Senado de la Nación ..	81
3.3) Conclusiones del capítulo I.....	89
<b>4) CAPÍTULO II - MALVINAS: UNA REVISIÓN HISTÓRICA DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016.....</b>	<b>93</b>
4.1) Introducción al capítulo II.....	94
<b>4.2) Consideraciones previas .....</b>	<b>95</b>
4.2.1) El principio de libre determinación de los pueblos y el principio de integridad territorial.....	95
4.2.2) El restablecimiento de la democracia y los Acuerdos de Madrid .....	104
4.3) Los Acuerdos de Madrid y el gobierno de Carlos Menem .....	111

4.4) El gobierno de Fernando de la Rúa.....	124
4.5) El gobierno de Néstor Kirchner .....	129
4.6) El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.....	136
4.7) El gobierno de Mauricio Macri.....	142
4.8) Conclusiones del capítulo I.....	145
<b>5) CAPÍTULO III – LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN .....</b>	<b>150</b>
<b>5.1) La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación y la cuestión de Malvinas .....</b>	<b>151</b>
5.1.1) La Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) y los Grupos Parlamentarios de Amistad (GPA) en el marco de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación.....	212
5.1.2) El Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) en el marco de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación.....	217
5.1.3) Breve síntesis de las actividades de la Comisión de Relaciones exteriores y Culto del Senado de la Nación y de las técnicas de diplomacia parlamentarias desarrolladas en ese ámbito.....	220
<b>5.2) El surgimiento del concepto de diplomacia parlamentaria en el Senado de la Nación .....</b>	<b>222</b>
5.2.1) GPA argentino británico y la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) .....	223
5.3) Conclusiones del capítulo III .....	234
<b>5.4) CAPÍTULO IV – CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>239</b>
<b>6) FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>248</b>
6.1) Fuentes primarias .....	249

---

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE  
LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA  
INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO

6.1.1) Fuentes Secundarias.....254

7) ANEXO .....260

7.1) Entrevista a informante clave.....261



## 2) Introducción

Hablar de diplomacia parlamentaria en el mundo globalizado e interdependiente de hoy parece un tema recurrente y cotidiano, que nos remite al diálogo y la concertación entre diversas fuerzas políticas dentro del Parlamento y externamente con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, las prácticas legislativas que nos remiten a la diplomacia parlamentaria son relativamente recientes y se modifican en función de las nuevas prácticas parlamentarias, la región y el sistema político al que se pertenezca, sea este presidencial o no. Es así como el Parlamento vio modificada su función de ser un mero órgano de control del Poder Ejecutivo para participar más activamente en la política exterior. Cabe aclarar que esto no implica mayores atribuciones directas en su formulación y ejecución, aunque sí debe haber una mayor coordinación al respecto con las tareas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, que es realmente el que, en un sistema presidencial, posee los atributos para llevarla adelante.

La relación que se configura entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un sistema presidencial como el argentino le da cierta ventaja en la reciprocidad al primero por sobre el segundo. Las razones históricas y la influencia de Juan Bautista Alberdi son notorias para la comprensión de este fenómeno político que subsiste hasta nuestros días. Decimos esto, ya que parece que las diversas reformas constitucionales (la última, en el año 1994) acentúan esta asimetría entre quienes ejercen el poder a favor de la práctica del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, si bien podría haber una cierta supremacía del Ejecutivo, no por ello la tarea del Legislativo se tiene que ver opacada, ya que este cuenta con herramientas propias mediante las que se puede llevar una tarea de defensa de los intereses nacionales y complementarlas con las que el Ejecutivo lleva a cabo a través de la diplomacia clásica.

Producto de una creciente globalización e interdependencia, el mundo se ha transformado, y se ha incrementado la participación de actores estatales en la política exterior. La consecuencia natural se manifiesta en la ampliación de la participación de las instituciones públicas y de los poderes del Estado en el proceso político; esto implica



que las acciones de los Estados no sólo están moldeadas por una estructura, sino por un proceso político que constantemente la erosiona.

La diplomacia parlamentaria viene desarrollando espacios de diálogo y una política activa por parte del Congreso y del Senado de la Nación en las relaciones internacionales, que requieren (como ampliaremos en el marco teórico) de mayores compromisos multipartidarios. Tal es el caso de su tarea en relación con el tema de Malvinas. Desde el retorno de la democracia, en 1983, la cuestión se transformó en el interés nacional por excelencia, y todos los poderes, por diferentes medios, llevaron a cabo acciones relacionadas con él. En el caso del Poder Legislativo y en particular, del Senado de la Nación, su accionar se traslució en innumerables proyectos de declaración, resolución y de ley, como en acciones concretas de la diplomacia parlamentaria y sus diferentes fisonomías.

Durante la década del ochenta hubo una actividad relevante en la materia llevada a cabo por el Poder Ejecutivo nacional, que implicó fundamentalmente el reemplazo de la estrategia de negociación bilateral por la multilateral (CARI, 1999: 4) de los organismos internacionales. Allí se expusieron la problemática y la postura argentina al respecto, siempre retomando las resoluciones impartidas por Naciones Unidas. Las relaciones diplomáticas –deterioradas como producto de la guerra–, se dejaron en manos de Brasil; por lo tanto, durante esta década no hubo relaciones diplomáticas oficiales entre ambos Estados.

La situación lograría una transformación redundante con la llegada del Dr. Carlos Menem a la presidencia, hacia finales de la década del noventa. Allí se expuso, como parte de un contexto internacional proclive al neoliberalismo y a los regímenes económicos internacionales, una nueva inserción internacional del país, que requería del abandono de posibles hipótesis de conflicto. En este marco se insertan los Acuerdos de Madrid, que significaron una bisagra en las relaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Estos acuerdos implicaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados y el primer paso concreto de la política exterior de esa administración con respecto a Malvinas (CARI, 1999: 5).

La restitución de los vínculos llevó a una ampliación de la agenda de temas bilaterales en la esfera política y económica, a la vez que los contactos se incrementaron no sólo por parte del Poder Ejecutivo, sino que se incluyeron otros actores políticos, como el Parlamento. Es así como el Senado de la Nación comenzó a tener un protagonismo creciente en política exterior de Malvinas que encontró su máxima expresión –en términos de participación y concertación parlamentaria– en la Declaración de Ushuaia de 2012. Allí se puede afirmar que el Parlamento toma cierta iniciativa en relación con Malvinas, dejando de lado por un momento la conducción de este tema por parte del Poder Ejecutivo nacional. Llegados a este punto, deberíamos realizar el siguiente planteo:

## **2.2) Pregunta problema:**

¿Cuál ha sido el rol que desempeñó la diplomacia parlamentaria dentro del sistema presidencial argentino en relación con la problemática de Malvinas en el Senado de la Nación, desde la firma de los Acuerdos de Madrid hasta el año 2016?

### **2.2.1) Objetivos**

**2.2.2) Objetivo general:** Indagar sobre cuál ha sido el rol desempeñado por parte de la diplomacia parlamentaria argentina con respecto a Malvinas desde la firma de los Acuerdos de Madrid hasta el 2016.

### **2.2.3) Objetivos específicos:**

**2.2.3) Analizar** la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencial argentino a fin de determinar el surgimiento de la diplomacia parlamentaria en el Senado de la Nación desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016.

**2.1.4) Describir** y caracterizar los lineamientos de política exterior de Malvinas que tuvieron los diferentes gobiernos a partir de los discursos presidenciales de aperturas de sesiones ordinarias y de asunción, desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016.

**2.1.5) Caracterizar** el rol que la diplomacia parlamentaria del Senado de la Nación y sus diferentes formas cumplieron en torno a la problemática de Malvinas desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016.

### **2.3) No hay hipótesis de trabajo**

El presente diseño de investigación *exploratorio-descriptivo* nos impide trabajar con una hipótesis. Al ser un tema y un campo de vacancia, en el cual no contamos con referencias previas que nos permitan tener una base sólida para sustentar el estudio, decidimos no trabajar con hipótesis y sí con un conjunto de supuestos teóricos (cuatro en total), los cuales se desprenden del marco teórico y del estado del arte que iremos desarrollando a lo largo del trabajo, pero que expondremos a continuación.

### **2.4) Supuestos teóricos**

- El Poder Legislativo nacional, específicamente el Senado de la Nación, en la figura de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, ha desarrollado tareas de diplomacia parlamentaria aun antes de adoptar oficialmente esa denominación, respecto de la cuestión Malvinas.
- La institucionalización de grupos bilaterales de amistad ha sido el formato predominante, y uno de los cuales permitieron desarrollar más la diplomacia parlamentaria llevada adelante por el Senado de la Nación respecto de la cuestión Malvinas.
- El éxito alcanzado por el Senado de la Nación en el desarrollo de actividades de diplomacia parlamentaria respecto de la cuestión Malvinas se vio favorecido por la adopción –en determinados momentos– de una metodología informal y su abordaje en forma previa al Poder Ejecutivo nacional.
- La diplomacia parlamentaria de Malvinas llevada a cabo por el Poder Legislativo nacional (Senado de la Nación) se presentó como un complemento útil en relación con Malvinas para las tareas realizadas por la diplomacia tradicional del Poder Ejecutivo.

## **2.5) Estado del arte**

### **2.5.1) La evolución del concepto de diplomacia parlamentaria**

A principios de siglo XX y luego de ambas guerras mundiales, numerosos autores comenzaron hablar de diplomacia parlamentaria, una disciplina relativamente novedosa para la época en el campo de las relaciones internacionales, a partir de la creación de organizaciones internacionales como la Sociedad de las Naciones o la Organización de las Naciones Unidas. Estos organismos se constituían por una gran asamblea deliberativa, en la cual las diferentes delegaciones nacionales exponían sobre temas de relevancia en la comunidad internacional, sobre todo ligados a la paz y la guerra.

Lo cierto era que se las llamaba en estos términos porque la forma utilizada por la organización recurría a procedimientos parlamentarios (MORGENTHAU, 1986: 622), que son el hilo conductor de este tipo de organizaciones internacionales. Por lo tanto, una primera aproximación nos habla de la diplomacia parlamentaria ligada a las tareas llevadas a cabo dentro de los organismos internacionales por parte de diplomáticos tradicionales. Sin embargo, el término adquirió otra connotación a partir de una serie de transformaciones profundas ocurridas en la política internacional desde finales de la década del sesenta y a principios de la del setenta.

A partir de los cambios en el sistema internacional, las relaciones entre los Estados se vieron afectadas por una mayor apertura de las comunicaciones y de la interdependencia, entre otros factores. Como resultado de ese proceso, la agenda internacional de las relaciones interestatales tenía una ausencia de jerarquía en los temas (KEOHANE Y NYE, 1988: 41); es decir que se diversificó al introducir una gran variedad de contenidos que antes no habían tenido poca relevancia, como cuestiones económicas o temas sociales. A la vez, otros actores estatales se incluyeron como parte del proceso político, si bien no como decisores, sí como influyentes, lo que transformó la agenda internacional, dominada hasta entonces por temas exclusivamente ligados al poder duro o a la seguridad.

Es así como parte de esas modificaciones afectaron no sólo las relaciones interestatales sino también las intraestatales; es decir, hacia dentro del Estado, lo cual multiplicó el

número de actores que demandaban una mayor participación en la política internacional como parte de una mayor democratización de la política.

En este contexto, el ámbito legislativo participaba en las relaciones internacionales desde un lugar meramente de control y de la ratificación de acuerdos interestatales. A partir de estos acontecimientos, la diplomacia parlamentaria introdujo una serie de acciones relativamente nuevas, relacionadas con una mayor participación en los asuntos internacionales, que complementaban las tareas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo y promovían el diálogo entre diversas culturas democráticas.

Desde este punto de vista, la diplomacia parlamentaria está tomando una connotación diferente a la planteada inicialmente, dado que se relaciona más con las actividades que los parlamentos llevaban a cabo con otros parlamentos; con las actividades que los parlamentarios de un país determinado llevan a cabo en organizaciones internacionales de renombre que los agrupan, como la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP); y la conformación de grupos de amistad, como una forma de bilateralizar los vínculos entre Estados que desean afianzar sus relaciones internacionales.

En la actualidad, queda claro que cuando aludimos a la diplomacia parlamentaria y a sus correspondientes actividades, hacemos referencia a un procedimiento relativamente nuevo en las relaciones internacionales y ampliamente reconocido por la comunidad internacional como una actividad que fomenta el diálogo sobre los valores democráticos y que puede complementar la tarea del Poder Ejecutivo.

### **2.5.2) Diplomacia parlamentaria de Malvinas**

Una vez aclarada la connotación del término diplomacia parlamentaria con sus correspondientes acepciones, nos falta relacionarlo con el tema Malvinas, sobre el cual hay numerosos trabajos, pero ninguno de ellos enfocado desde la perspectiva de la diplomacia parlamentaria del Senado de la Nación. Lo más parecido que se puede encontrar hasta el momento es el Observatorio de Malvinas, creado en el marco de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y un relevamiento llevado a cabo en el marco del CONICET por el Lic. Federico Gómez, titulado *La cuestión de las Malvinas y el Congreso 30 años*, donde se desarrolla la construcción de Malvinas y su abordaje desde el rol que le tocó desempeñar al Congreso de la Nación. La perspectiva utilizada

---

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO



es innovadora en cuanto a la forma de encarar la problemática, pero no hace ninguna mención a la diplomacia parlamentaria del Senado de la Nación; su unidad de análisis es el Congreso como un todo. Por lo tanto, entre todas las publicaciones con las que contamos, no es posible encontrar una perspectiva similar a la de la presente investigación, que tome como unidad de análisis la diplomacia parlamentaria de Malvinas del Senado de la Nación y las distintas formas que adopta. Aquí el tema de Malvinas obtiene un planteo diferente, dependiendo de qué técnica de la diplomacia parlamentaria estemos hablando. Por lo tanto, estamos en condiciones de afirmar que el presente trabajo resulta ser innovador desde la perspectiva de análisis de la temática.

## **2.6) Marco teórico conceptual**

### **2.6.1) Definición conceptual y formas de la diplomacia parlamentaria**

Hablar de un marco teórico no implica solamente tener que hacer referencia a una revisión bibliográfica o a la adopción de una teoría (SAMPIERI HERNÁNDEZ, 2003). Se trata de basarnos o de apoyarnos en el conocimiento empírico y en los desarrollos teóricos aportados por otros; es decir, en el conocimiento previo, ya sea para tomarlo como un punto de partida posible o para criticarlo (CHITARRONI, 2015: 122).

Para definir el concepto de diplomacia parlamentaria en primer término debemos comenzar por hacer referencia a qué entendemos por diplomacia, ya que se trata de dos actividades del Estado que son llevadas a cabo por diferentes órganos estatales. Una primera definición del concepto de diplomacia clásica puede ser la conducción y el desarrollo de contactos y las negociaciones entre los Estados, incluida la amplia gama de vínculos e intercambios relativos a los principales temas de agenda (DE ICAZA, 1999: 4-5). La definición deja en claro que, si la diplomacia clásica se relaciona como una actividad exclusiva de los Estados, nace a partir de la configuración de un sistema interestatal europeo surgido de la paz de Westfalia de 1648. Sin embargo, la definición no nos señala qué relación hay entre la diplomacia y la política exterior.

Otra definición nos dice que la diplomacia comprende en un sentido amplio toda la esfera de acción de la política exterior (MORGENTHAU, 1986: 613). Si seguimos esta definición, los factores básicos que incluirían a la política exterior serían los siguientes:

---

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO

- ❖ Determinación de sus objetivos y metas;
- ❖ Evaluación de objetivos de otras naciones y su poder real y potencial;
- ❖ Determinación de la compatibilidad de los objetivos entre sí;
- ❖ Empleo de los medios para la consecución de objetivos (MORGENTHAU, 1986: 614).

La enumeración anterior representa una visión realista de los factores básicos de la política exterior, que debe ser complementada para su correcto abordaje con el concepto de *interés*, ya que, si este no se encontrara identificado, no podríamos hablar de política exterior. Cabe agregar que suele haber una confusión entre los conceptos *interés* y *objetivos*, aunque los segundos pueden considerarse una operacionalización de los primeros.

Entre los intereses nacionales compartidos que podríamos resaltar se incluyen los siguientes: poder, riqueza, seguridad y libertad, entre otros (VON CHRISMAR, 2010: 47-50). A su vez, los intereses se pueden agrupar en *vitales* y *secundarios*. Los primeros se relacionan en forma directa con la supervivencia del Estado y, en consecuencia, este último podría llegar a emplear la fuerza por ellos (en una situación extrema). Puede incluirse entre ellos a la preservación del territorio y al resguardo de su prestigio frente a un descrédito. Malvinas puede considerarse como un objetivo permanente e irrenunciable para el Estado argentino, que tomó relevancia como tal en la disposición transitoria primera de la Convención Constituyente 1994, donde se ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de ese territorio, a la vez que la misma disposición aclara que el logro de ese interés vital se realizará sin recurrir al uso de la fuerza, sino por medios pacíficos.

Por su parte, los intereses secundarios son aquellos que no se vinculan con la supervivencia; por consiguiente, no sería de importancia emplear la fuerza para conseguirlos, y constituyen parte de lo que algunos autores llaman *intereses transables*; es decir, que pueden formar parte de una negociación entre Estados. Sin embargo, puede suceder que muchas veces los intereses que son seleccionados para la formulación de la política exterior no pueden plasmarse concretamente. Por eso resulta de relevancia el

proceso por el cual se compatibilizan la calidad de medios y los recursos del Estado, que resultan ser su potencialidad y que conforman sus *capacidades*.

Por lo tanto, llegados a este punto, podemos definir a la política exterior como un conjunto de acciones que el Estado produce en el ambiente internacional, en función de intereses y capacidades (DALLANEGRA PEDRAZA, 1981: 7).

Volviendo sobre la cuestión inicial, podemos decir que hay un común denominador en el ámbito académico sobre dos grandes períodos por los cuales atravesó la diplomacia clásica. El primero de ellos se asocia a una fase que abarca desde la antigüedad hasta el siglo XV aproximadamente. En esa etapa, la diplomacia poseía un carácter *ambulante*, esto se refería a una práctica realizada por representantes designados de forma excepcional, con una falta de organización y de normas básicas que regularan su funcionamiento (CALDUCH CERVERA, 1993: 1). La segunda fase abarcaría desde la constitución de un sistema de Estados europeos en el siglo XV hasta la actualidad. La característica para esta fase se centra en el carácter permanente de las relaciones diplomáticas (CALDUCH CERVERA, 1993: 2). Sin embargo, es de destacar que la diplomacia continuó su evolución adoptando como características adicionales el *secretismo* de los asuntos de Estado y la *consolidación de normas del derecho diplomático*.

La Primera Guerra mundial marcará una declinación de la diplomacia tradicional, estimulada por las comunicaciones modernas y las nuevas tecnologías, cuyos impactos fueron los siguientes:

- ❖ La diplomacia pasa de ser secreta a ser *pública y abierta*;
- ❖ Surge un mayor control de la política exterior por parte de la *opinión pública*;
- ❖ La *independencia* de los agentes diplomáticos, y también sus privilegiadas funciones como observadores, informadores y representantes de sus países ante otros Estados se vio sustancialmente mermada como consecuencia de los nuevos sistemas de transporte, que facilitaron la ejecución directa de una parte importante de la diplomacia, por los propios gobiernos y los más altos cargos del Estado;



- ❖ La progresiva *transformación, ampliación y especialización de las funciones diplomáticas*, unidas al sustancial aumento del número de Estados y de otros sujetos del derecho internacional ante los que deben desempeñarse dichas tareas –incremento del número de organizaciones internacionales gubernamentales (OIG)– ha debilitado el protagonismo de la diplomacia permanente –de tipo clásico– y de sus agentes, lo que propició la aparición de misiones diplomáticas especiales, así como de nuevos diplomáticos constituidos por funcionarios técnicos o especialistas (CALDUCH CERVERA, 1993: 5).

La diplomacia clásica es ejercida por el Poder Ejecutivo y es este el encargado de su planificación y ejecución en un sistema presidencial. Por lo tanto, es el gobierno electo el que debe de llevar adelante la diplomacia tradicional. En algunos casos, se puede constituir un gabinete de un sólo partido, o en una coalición gobernante que incluya a dos o más. En este último caso, podría haber una diplomacia cuya conducción y ejecución sean compartidas con otro partido político.

Esta característica es esencial para distinguir a la diplomacia clásica de la diplomacia parlamentaria, ya que esta última se diferencia por su composición pluralista.

Volviendo a la temática elegida, podemos afirmar que la diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación no cuenta con antecedentes que nos permitan hablar de conocimientos empíricos previos o de desarrollos teóricos.

El fenómeno de la diplomacia parlamentaria en Argentina aparece como relativamente reciente, no sólo en relación con las prácticas parlamentarias mismas, sino también respecto de su denominación. Es así como el calificativo adquiere relevancia en la estructura organizacional del Senado de la Nación no hace más de dos años atrás. Pese a ello, podría considerarse que hubo prácticas previas durante las décadas del ochenta y del noventa, que se relacionaban con técnicas de la diplomacia parlamentaria, aunque en ese momento no existía tal denominación. Tal es el caso de algunas tareas realizadas en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación.

Comenzaremos por plasmar una definición del término para luego explayarnos más sobre la unidad de análisis.

Un primer trabajo publicado que nos puede ayudar a definir y caracterizar a la diplomacia parlamentaria que sigue la tradición española es el de Piedad García Escudero Márquez (2008) titulado *Diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales*. Allí es posible encontrar una primera definición y caracterización que nos permite delimitar con claridad el fenómeno de la diplomacia parlamentaria.

La autora define a la diplomacia parlamentaria como toda actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior y en su relación con otras cámaras extranjeras (MARÍN, 2002: 47), lo que comprende tanto la intervención del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las cámaras (TRILLO FIGUEROA, 1999: 18). Una definición más nos puede aportar un cierto sincretismo: para el excanciller y senador mexicano Fernando Solana, es la intervención o participación del Congreso y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el principio de las relaciones institucionales e informales que vinculan a los congresos y a sus miembros (SOLANA, 2000: 227).

García Escudero Márquez (2008) presenta una serie de características que podemos destacar:

1. Informalidad de los métodos utilizados;
2. Pluralismo representativo;
3. Complementación de la diplomacia clásica del Ejecutivo;
4. Acceso a cuestiones que no puede abordar el gobierno;
5. Instrumento de control del Poder Legislativo;
6. Compromiso con los ideales democráticos (GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, 2008: 5-6).

Por otra parte, Juan Pablo Calderón Patiño, en su trabajo *Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria*, realiza una caracterización muy similar a la de García Escudero Márquez:

1. Pluralidad en la representación;
2. Complementación con la acción exterior del Estado, cuya dirección compete al Ejecutivo, con el que se mantiene una estrecha colaboración;
3. Informalidad;

---

"LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016". UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO

4. Llega allí donde en ocasiones no puede hacerlo la diplomacia gubernamental;
5. Mayor control del Ejecutivo;
6. Especial compromiso con los principios democráticos;
7. Especial simbología (dado que sus miembros son elegidos democráticamente);
8. Permanencia (ante el cambio de gobiernos, el parlamento en un régimen democrático, conserva la pluralidad y diversidad política);
9. Significativa distribución a la causa de la paz y la estabilidad en el mundo (activa participación en foros y organizaciones multilaterales) (CALDERÓN PATIÑO, 2005: 201).

Otro trabajo que nos aporta valor para la presente investigación es el de Miguel Ángel Giménez Martínez, “Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”. Allí, el autor la define como un complejo entramado de relaciones institucionales informales que vinculan a las cámaras legislativas y a sus miembros (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014: 406).

El autor complementa esta definición con dos puntos más. El primero de ellos sostiene que, en un sentido amplio, también abarca las competencias constitucionales propias del Legislativo en política exterior, así como la labor de control de la acción del gobierno en este campo (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014: 406). Con esta noción se suele aludir de forma más estricta a la actuación desarrollada por los parlamentos en su relación con otras cámaras extranjeras (MARÍN, 2002: 47). Lo expuesto hasta aquí nos habla de una complementación de las diversas terminologías con la finalidad de expandir las actividades o tareas de la cámara que tiendan a incluir la mayor cantidad posible de ellas relacionadas con Malvinas. Sin embargo, llegados a este punto, debemos aclarar que, en el caso argentino, si bien hay un control por parte del Poder Legislativo de la política exterior dado por la Constitución Nacional, no podemos hacer mención de la ejecución y de la definición como atribuciones del Poder Legislativo, sino como atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo. El primero puede acompañar o estar de acuerdo o no con una política exterior, pero no puede actuar como ejecutor o elaborador de dicha política; es decir que podría tener influencia, pero no actuar como un decisor estricto.

Como se explicó al principio del marco teórico, la diplomacia parlamentaria aparece como una práctica relativamente nueva, pero es posible encontrar dentro de la región

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO

latinoamericana una serie de trabajos recientes que nos aportan una visión sobre ella relacionada con su historia, cultura y prácticas políticas.

Un primer trabajo sobre la temática lo realizó Leonides Ortiz Sánchez en el año 2006 y se titula “La diplomacia parlamentaria en México”. Allí, el autor enumera una serie de características de la diplomacia parlamentaria, a la vez que señala que sus prácticas se relacionan con las formas o técnicas presentes en la corriente española. Aquí se las conoce con el nombre de *espacios*, y son las siguientes:

- ❖ Visitas parlamentarias;
- ❖ Grupos de amistad;
- ❖ Relaciones interparlamentarias;
- ❖ Foros parlamentarios formales (ORTIZ SÁNCHEZ, 2008: 21-23).

Cabe destacar que en la clasificación de este trabajo se incluye tanto a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, como a la del Senado de México como antecedentes de la diplomacia parlamentaria.

Otro trabajo más reciente es el presentado en el Congreso de México en el año 2011, titulado *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados* de María Paz Muñoz y Jorge González Chávez.

Esta investigación retoma la tradición española sobre diplomacia parlamentaria (ya considerada previamente aquí) y le agrega algunas definiciones un poco más abarcadoras pero que hacen a las prácticas políticas del Congreso mexicano, que incluyen aspectos del Reglamento de la Cámara de Diputados de ese país. Tomaremos este último trabajo como una de las referencias fundamentales de la diplomacia parlamentaria en la región latinoamericana, ya que en él es posible observar una continuación de los lineamientos generales presentados en el trabajo de Leonides Ortiz Sánchez mencionado anteriormente; sin embargo, es notable la evolución en la temática en tanto su definición conceptual y sus expresiones que quedaron plasmadas en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Una reciente publicación del Senado chileno relativa a diplomacia parlamentaria retoma la definición de García Escudero Márquez. Es posible entonces sugerir que en América Latina esta disciplina se nutre de la tradición española y la toma como referencia, ya que en España es un tema que se viene desarrollando con bastante periodicidad a partir de la década del setenta aproximadamente; esto indica que hay una cultura compartida.

En 2011, se publicó un trabajo realizado por Andrés Malamud y Stelios Stavridis, “Parliaments and Parliamentarians as International Actors”, en el que se habla de instituciones parlamentarias involucradas en los asuntos internacionales y de las diferentes formas que adquieren:

- ❖ La influencia en la política exterior que se ejerce a través de los parlamentos;
- ❖ Conducción de relaciones diplomáticas paralelas, conocidas como diplomacia parlamentaria;
- ❖ El establecimiento de parlamentos como cuerpos internacionales representativos, en general, organizaciones regionales (MALAMUD Y STAVRIDIS, 2011: 101).

Para los autores, el concepto de diplomacia parlamentaria es más un término académico que suele ser confundido con cooperación parlamentaria o con control parlamentario (MALAMUD Y STAVRIDIS, 2011: 101). En este sentido, según ellos, la diplomacia parlamentaria tiene varios niveles y puede ser formal o informal, y estar directa o indirectamente involucrada en los asuntos internacionales. Entre las funciones más relevantes, en el trabajo se mencionan las siguientes:

- ❖ Involucramiento en situaciones de conflicto y violaciones a los derechos humanos;
- ❖ Monitoreo electoral, grupos de amistad y tribunales de ética (MALAMUD Y STAVRIDIS, 2011: 104-105).

En cuanto a los parlamentos supranacionales internacionales, en cada región, resaltan los siguientes:

- ❖ Parlamento Europeo;
- ❖ Parlamento Latinoamericano (PARLATINO);



- ❖ Parlamento de América Central (PARLACEN);
- ❖ Parlamento Andino (PARLANDINO);
- ❖ Parlamento Sudamericano (PARLASUR);
- ❖ Parlamento Africano (IPAP);
- ❖ Asamblea Legislativa del Oeste de África (EALA);
- ❖ Comité Interparlamentario del Este de África (Unión Monetaria);
- ❖ Parlamento de la Comunidad Económica del Este de los Estados Africanos (ECOWAS).

Nuevamente en el ámbito académico, una tesis publicada en la Universidad de Santiago de Compostela (USC) por José Guillermo García Chourio con el título de *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de Parlamentarismo Internacional de los Órganos Legislativos* nos aporta una síntesis relevante sobre los enfoques utilizados en relación con el concepto que nos ocupa. Allí el autor plantea tres puntos clave del concepto de la diplomacia parlamentaria, la *noción* de diplomacia parlamentaria, el *ámbito de aplicación* y la *dimensión*. En relación con la noción, como se pudo ver en el estado del arte, el concepto evolucionó desde una perspectiva realista hacia la actividad que desarrollan los parlamentos en el plano internacional.

Respecto del ámbito de aplicación, entendemos que es extensivo y de multinivel. Preferimos la extensión al reduccionismo, porque así es posible considerar una mayor cantidad de actividades de los parlamentos, que estos llevan a cabo mediante diversos mecanismos, tanto formales e informales. Aquí tiene un impacto trascendental el proceso político de democratización de las relaciones exteriores, que permitió el involucramiento de otros actores democráticos en el proceso político. Finalmente, la última dimensión que utilizaremos será la *omnicomprensiva*, ya que abarca una amplia cantidad de facultades correspondientes al Poder Legislativo y una pluralidad de procedimiento parlamentarios.

GRÁFICO 1. CONCEPTO DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

CUADRO 1 ENFOQUES DEL CONCEPTO DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LA LITERATURA ACTUAL					
Noción del concepto		Ámbito de aplicación del concepto		Dimensión del concepto	
Evolucionista	Descriptiva	Minimalista	Extensiva	Omnicompreensiva	Restringida
Resignificación de la concepción clásica de diplomacia parlamentaria.	Connotación figurativa del concepto de diplomacia en el ámbito parlamentario.	Un sólo nivel: las instituciones parlamentarias internacionales.	Multi-nivel: todas las organizaciones de composición parlamentaria.	Actividad parlamentaria en materia de política exterior y de relaciones internacionales del poder legislativo.	Actividades institucionales de perfil internacional de los parlamentos.
Desplazamiento del concepto hacia el espacio de las instituciones parlamentarias.	Concepto innovador sin antecedentes teóricos.	Procesos de integración regional y supranacional.	Procesos de democratización de las relaciones exteriores de los Estados.	Responde a la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios.	Radica en la autonomía funcional del parlamento como organización.
Alcance explicativo y preciso de la actividad internacional de los parlamentos.	Alcance nominativo y artificial de la actividad internacional de los parlamentos.	Estructuras y mecanismos formales de actuación de los parlamentarios.	Mecanismos formales e informales de actuación de los parlamentarios.	Abarca amplias facultades del poder legislativo en la política exterior de los Estados.	Se limita a iniciativas parlamentarias carentes de eficacia jurídica y de escasa regulación.

**Fuente:** García Chourio (2016: 31).

**2.6.2) Las formas de la diplomacia parlamentaria**

Estas definiciones y las formas de diplomacia parlamentaria que se describieron con anterioridad son las que más se aproximan a nuestra tradición política que la establecida por la literatura anglosajona, por eso es que las tomaremos para nuestra investigación. Llegados a este punto, cabe aclarar que las distintas fuentes denominan de diverso modo a las técnicas de la diplomacia parlamentaria. Es así como, por ejemplo, en la Cámara de Diputados de México y en la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua se habla de “expresiones de la diplomacia parlamentaria”, mientras que el Senado de Chile y García Escudero Márquez, de tradición española, prefieren hablar de “técnicas” o de “formas”. Finalmente, el académico Juan Pablo Calderón Patiño sugiere hablar de formas de interactuar de la diplomacia parlamentaria. En el presente trabajo utilizaremos todas ellas como sinónimos, ya que nos remiten al mismo significado.

La diplomacia parlamentaria argentina no contempla la totalidad de las formas de diplomacia planteadas por otros autores, así que nos remitiremos a las que consideraremos más importantes y que se encuentran en pleno desarrollo dentro del Poder Legislativo argentino:

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO

1. Relaciones interparlamentarias;
2. Relaciones bilaterales parlamentarias (grupos de amistad);
3. Las actividades de los presidentes de Cámaras (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014: 407).

Estas tres técnicas de diplomacia parlamentaria definidas por García Escudero Márquez son las que se ajustan más a nuestra delimitación de la disciplina. Haciendo una revisión breve de ellas y tomando a la vez las definiciones anteriores, en Argentina nos encontramos con relaciones interparlamentarias que se realizaron fundamentalmente a través del organismo de la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), que implicaron vínculos entre parlamentarios argentinos con los de otros países. Sin embargo, consideramos que la clasificación debe ser modificada, ya que en las prácticas parlamentarias latinoamericanas es posible ver que se habla de foros parlamentarios formales en vez de referirse a relaciones interparlamentarias. Esta última denominación nos permite diferenciar más claramente el grado de formalidad o de informalidad, ya que los primeros fueron creados sobre una base multilateral y con un alto grado de institucionalización (CALDERÓN PATINO, 2005: 202). Bajo esta denominación incluiremos a la UIP, al PARLATINO y al EUROLAT.

Las reuniones se llevaron a cabo durante todo el período analizado con bastante frecuencia, y en algunas de ellas se tuvo como eje la cuestión de las Malvinas. Cabe aclarar aquí, que el Senado de la Nación no cuenta hasta el día de hoy con todos los registros de los viajes realizados por las delegaciones argentinas, sobre todo las de la década del noventa hasta mediados de 2010, lo cual dificulta la tarea de contar con material para poder realizar una exposición cronológica de cómo se actuó en algunos foros parlamentarios formales con respecto a Malvinas. En este sentido, las fuentes y documentos del propio Senado de la Nación o las fuentes primarias fuera de ese ámbito a las que se puede recurrir son muy escasas.

La segunda forma de la diplomacia parlamentaria argentina se practicó durante el período analizado a partir de mediados de la década del noventa, y en algunos casos los grupos de amistad no se constituyeron con cierta regularidad. Tal es el caso del grupo de amistad argentino-británico relacionado con temas económicos y políticos, además del tema de Malvinas. A partir del año 2015, se puede ver con mayor claridad una cierta

---

**"LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016". UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO**



periodicidad en las reuniones bilaterales, que tomaron un mayor impulso. No es que previamente no hubiera habido reuniones, pero se solían desarrollar más como visitas de delegaciones que no tenían una permanencia en el tiempo.

Con las modificaciones realizadas recientemente en la estructura organizacional del Senado de la Nación, el tema adquirió un nuevo envión, y se constituyeron numerosos grupos parlamentarios de amistad bajo la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria. Esta forma nos representará un interés en particular, para visualizar cuáles fueron las actividades llevadas a cabo entre Argentina y el Reino Unido en materia de Malvinas. Contamos para ello con documentos primarios, como informes de la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria y la agenda de los parlamentarios que participaron de las reuniones bilaterales más recientes. Allí podremos ver con mayor precisión cómo fue planteado el tema Malvinas por parte de la diplomacia parlamentaria argentina y las tratativas en relación con el tema.

Finalmente, nos encontramos con la última forma, que se refiere a las actividades de los presidentes de las cámaras (en nuestro caso, el presidente de Cámara de Senadores y, en su ausencia, el presidente provisional del Senado de la Nación). Hay algunas actividades realizadas por ambos con delegaciones o grupos de amistad que visitaron el Senado de la Nación recientemente, por lo cual en algunas circunstancias veremos que las actividades de los presidentes de cámara se mezclan con otras técnicas de la diplomacia parlamentaria.

Sobre estas tres tipologías de diplomacia parlamentaria el Senado de la Nación sustentó sus actividades más importantes relativas a Malvinas. Sin embargo, pese a que la clasificación tomada nos parece la adecuada para la investigación, debemos introducir otra modificación con el fin de poder abarcar la mayor cantidad de actividades desarrolladas por el Parlamento en torno a Malvinas y a las prácticas propias del Senado de la Nación. Nos referimos a las actividades llevadas a cabo por la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación respecto del tema.

Una de las tareas de la comisión es dictaminar sobre las relaciones de la República con los Estados extranjeros, tratados, convenciones, declaraciones de guerra, comercio exterior, derecho internacional, y sobre relaciones exteriores del Senado de la Nación

con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países. Podrá también constituir “Agrupaciones Parlamentarias de Amistad” con los parlamentarios de otros países” (REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, 2015: 23). La comisión, por lo tanto, pudo haber tenido tareas relacionadas con la diplomacia parlamentaria pese a que se sostiene lo contrario. A su vez, tuvo a su cargo el tratamiento de la cuestión de Malvinas, aunque no bajo un procedimiento estrictamente relacionado con la diplomacia parlamentaria, sino meramente parlamentario a través de proyectos de declaración, de resolución o de ley que habitualmente lleva a cabo la comisión.

Llegados a este punto, es importante aclarar que un marco teórico no es igual que teoría; por lo tanto, no todos los estudios que incluyen un marco teórico tienen que fundamentarse en una teoría (HERNÁNDEZ SAMPIERI, 2003: 65); sin embargo, en el presente trabajo creemos que la teoría que mejor puede encuadrarse a los cambios en las relaciones internacionales –y que refleja un impacto sobre la diplomacia parlamentaria– es la de Interdependencia Compleja, de Keohane y Nye.

La década del setenta fue un momento de cambios en la política internacional, y esto también tuvo su impacto sobre las teorías de las relaciones internacionales. La tradición realista de la política internacional no pudo dar respuesta a las transformaciones en el sistema internacional, entre las que cabe destacar el crecimiento de intercambios sociales y económicos, que crearon un mundo sin fronteras y el surgimiento de actores no territoriales, como las corporaciones internacionales y las organizaciones internacionales (KEOHANE Y NYE, 1988: 15). La política internacional emprendía una serie de cambios que podían ser englobados bajo la denominación de una palabra: interdependencia.

La acepción del término se refiere a los efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países (KEOHANE Y NYE, 1988: 22), aunque los autores aclaran que interdependencia no es igual a interconexión. Lo cierto es que estas transformaciones eran producto de una globalización creciente que afectaba las comunicaciones y las relaciones entre los Estados, aunque no sólo remitía a ellas, sino hacia el interior del Estado, lo que propicia una mayor participación de otros actores domésticos en la política internacional.

---

“LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA DE MALVINAS EN EL SENADO DE LA NACIÓN: DESDE LOS ACUERDOS DE MADRID HASTA EL 2016”. UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA EL PODER EJECUTIVO